La Administración laboral

PID_00258837

Eduardo Rojo Torrecilla

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas

Universitat Oberta de Catalunya

Eduardo Rojo Torrecilla

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Autónoma de Barcelona.

Cuarta edición: febrero 2019
© Eduardo Rojo Torrecilla
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Diseño: Manel Andreu
Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL
Depósito legal: B-3.752-2019

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

Índice

Introducción 5

Objetivos 6

1. Consideraciones generales 7

2. La relación Administración laboral, jurisdicción social y jurisdicción contenciosa administrativa 8

3. Administración general del Estado 10
3.1. Administración periférica 12
3.2. Inspección de Trabajo 13

4. Administración autonómica 20
4.1. Estructura orgánica y funcional 20
4.2. Participación institucional en las comunidades autónomas 22

Actividades 29

Ejercicios de autoevaluación 29

Solucionario 30

Glosario 31

Bibliografía 32

Introducción

En este módulo estudiaremos, dentro de las obvias limitaciones que supone el espacio disponible, la organización administrativa laboral, es decir, cuáles son los órganos administrativos que tienen competencias en la materia laboral, y prestaremos una especial atención a los de la comunidad autónoma de Cataluña. También citaremos los procedimientos mediante los cuales se llevan a cabo las funciones que tienen asignadas, es decir, los procedimientos administrativos especiales, dado que el común tiene que ser objeto de estudio en el ámbito del derecho administrativo. En consideración al ámbito territorial de esta publicación y a su especial interés en la sede autonómica, analizaremos de forma detallada algunos órganos e instancias de participación institucional en los que las fuerzas sociales participan activamente junto con representantes de la Administración, como por ejemplo los Consejos Económicos y Sociales (CES) y los Consejos de Relaciones Laborales (CRL) autonómicos.

Nuestra intención es que, al finalizar la lectura y el estudio de este capítulo, el alumnado disponga de los conocimientos adecuados para saber cómo se estructuran y se organizan la Administración general del Estado y la autonómica de Cataluña, así como cuál es el papel que asume la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social en el control y la vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral.

Asimismo, se pretende que sean adquiridos los conocimientos adecuados sobre cuáles son las competencias que asumen la jurisdicción y la Administración laboral y cómo se articula su participación en sede autonómica.

Objetivos

La finalidad de este módulo didáctico es dar a conocer las diferentes administraciones públicas competentes en materia laboral, a fin de poder aprender cuáles son los ámbitos competenciales de actuación de cada una de las administraciones.

Asimismo, es objeto de estudio la relación existente entre la Administración laboral y la jurisdicción contenciosa administrativa con la intención de poder aprender los ámbitos de competencia de cada una.

Pues bien, con esta finalidad es objeto de estudio la Administración central, la periférica y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, a continuación, se estudia la Administración autonómica y se hace una mención especial a su estructura orgánica y funcional y a su participación institucional.

En definitiva, al finalizar el estudio de este módulo, los estudiantes deben llegar a conocer:

1. Las diferencias que hay en las competencias de las distintas administraciones públicas.

2. Las relaciones existentes entre los ámbitos administrativos y jurisdiccionales.

1. Consideraciones generales

Como punto de referencia general, los órganos y los procedimientos de la Administración laboral tienen que adoptar lo que dispone el Convenio número 150 de la OIT de 1982 sobre la Administración del trabajo: cometido, funciones y organización, que incluye las actividades de la Administración pública en materia de política nacional de trabajo y que comprende todos los órganos de la Administración pública responsables o encargados de la Administración del trabajo, así como "toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones". Debe hacerse especial incidencia en el hecho de que la norma internacional propugna un modelo tripartito de Administración laboral que no solo se deberá aplicar a escala estatal, sino también en los ámbitos regionales y locales y en los distintos sectores de la actividad económica siempre que sea posible.

La Administración laboral será responsable de velar por la aplicación y ejecución correcta de la legislación laboral, de acuerdo con los principios que la CE asigna a la Administración en general, es decir, los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con pleno sometimiento a la ley y al derecho. En el ejercicio de su actuación, la Administración dispone de la potestad sancionadora, tanto si se trata de la general del Estado como de las autonómicas, ya que la STC 102/1985, de 4 de octubre, ya decía que lo que dispone el artículo 149.1.1 de la CE no puede impedir "la existencia de una potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas que ostentan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate".

2. La relación Administración laboral, jurisdicción social y jurisdicción contenciosa administrativa

Un breve repaso a la normativa procesal laboral pone de manifiesto que todavía hay parcelas de la legislación laboral de las que los órganos administrativos tienen conocimiento en su interpretación y aplicación, si bien estas parcelas se van reduciendo cada vez más en virtud de las sucesivas reformas introducidas en el ordenamiento jurídico laboral, en especial la que operó la Ley 10/1994 de la LET (es un ejemplo significativo de ello la desaparición de la competencia atribuida a la sede administrativa para conocer y resolver las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo) y la Ley 3/2012, de julio (con la importante supresión de la autorización administrativa en los expedientes de regulación de empleo, teniendo la última palabra la propia empresa y solo sometida al correspondiente control judicial laboral).

Por lo tanto, la polémica sobre la atribución de competencias a la jurisdicción contenciosa administrativa y a la jurisdicción social sigue viva y no hay un principio general, tal como la STC 158/1985 se encargó de recordarnos, lo cual contribuye a que esta separación pueda considerarse, según los profesores Palomeque y Álvarez de la Rosa, fruto de un capricho legislativo y no de las exigencias de un orden lógico. En cualquier caso, la tesis defendida en numerosas resoluciones de la Sala especial del Tribunal Supremo de conflictos de competencia continúa siendo válida en términos generales, conforme a la cual el criterio directriz para la atribución a un orden jurisdiccional u otro no reside en el carácter del órgano ni tampoco en el carácter del acto (de la Administración), sino que resulta decisiva en el área jurídica en la que este incide.

Llegados a este punto, es conveniente recordar que el orden jurisdiccional social tiene la competencia, tal como explicamos detalladamente en otro capítulo de la obra, para conocer las pretensiones que se promueven dentro de la rama social del derecho, tanto en conflictos individuales como en colectivos.

Si bien el artículo 9.5 de la LOPJ también hace mención expresa de los litigios que se suscitan en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando la legislación laboral le otorgue responsabilidad, estos supuestos están plenamente integrados en el texto procesal laboral (Ley 36/2011, de 10 de octubre), en su artículo 2. En el artículo 3 se enumeran los litigios que quedan excluidos expresamente –como opción de política legisladora por parte del legislador– de su conocimiento por parte de los órganos jurisdiccionales del orden social y su importancia la reproducimos a continuación:

> "a) De la impugnación directa de disposiciones generales de rango inferior a la ley y decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación, aun en las materias laborales, sindicales o de Seguridad Social enumeradas en el artículo anterior.

b) De las cuestiones litigiosas en materia de prevención de riesgos laborales que se susciten entre el empresario y los obligados a coordinar con éste las actividades preventivas de riesgos laborales y entre cualquiera de los anteriores y los sujetos o entidades que hayan asumido frente a ellos, por cualquier título, la responsabilidad de organizar los servicios de prevención.

c) De la tutela de los derechos de libertad sindical y del derecho de huelga relativa a los funcionarios públicos, personal estatutario de los servicios de salud y al personal a que se refiere la letra a) del apartado 3 del artículo 1 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

d) De las disposiciones que establezcan las garantías tendentes a asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en caso de huelga y, en su caso, de los servicios o dependencias y los porcentajes mínimos de personal necesarios a tal fin, sin perjuicio de la competencia del orden social para conocer de las impugnaciones exclusivamente referidas a los actos de designación concreta del personal laboral incluido en dichos mínimos, así como para el conocimiento de los restantes actos dictados por la autoridad laboral en situaciones de conflicto laboral conforme al Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo.

e) De los pactos o acuerdos concertados por las Administraciones públicas con arreglo a lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que sean de aplicación al personal funcionario o estatutario de los servicios de salud, ya sea de manera exclusiva o conjunta con el personal laboral; y sobre la composición de las Mesas de negociación sobre las condiciones de trabajo comunes al personal de relación administrativa y laboral.

f) De las impugnaciones de los actos administrativos en materia de Seguridad Social relativos a inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarifación, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación de cuotas, actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria, incluidas las resoluciones dictadas en esta materia por su respectiva entidad gestora, en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social y, en general, los demás actos administrativos conexos a los anteriores dictados por la Tesorería General de la Seguridad Social; así como de los actos administrativos sobre asistencia y protección social públicas en materias que no se encuentren comprendidas en las letras o) y s) del artículo 2.

g) De las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellas, sean estatales o autonómicos, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, aun cuando en la producción del daño concurran con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad.

h) De las pretensiones cuyo conocimiento y decisión esté reservado por la Ley Concursal a la jurisdicción exclusiva y excluyente del juez del concurso".

3. Administración general del Estado

Los puntos de referencia general para su estudio son la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Igualmente, el RD 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales; el RD 359/2018, de 8 de junio, por el que se crean subsecretarías en los departamentos ministeriales, y el RD 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

En el RD 355/2018, de 6 de junio, que tiene por finalidad "impulsar los objetivos prioritarios para España, desarrollar el programa político del Gobierno y lograr la máxima eficacia en su acción y la mayor eficiencia en el funcionamiento de la Administración General del Estado", se crea el Ministerio de "Trabajo, Migraciones y Seguridad Social", con lo que se vuelve en gran medida a la denominación de los anteriores gobiernos socialistas de la primera década de este siglo (Ministerio de Trabajo e Inmigración) y se abandona la denominación de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, muy criticada por poner el acento solo en una parte de la política laboral. Por su parte, el RD 359/2018 procede a la creación de la subsecretaría del mismo nombre que el ministerio y a la supresión de la existente con anterioridad.

Del RD 355/2018 cabe hacer una breve referencia a aquellos contenidos que pueden tener, a nuestro parecer, más incidencia sobre las políticas laborales y sociales que se adopten por el gobierno.

"Artículo 8. Ministerio de Educación y Formación Profesional.

1. Corresponde al Ministerio de Educación y Formación Profesional la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia educativa y de formación profesional.

2. Este Ministerio dispone, como órgano superior, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional.

Artículo 9. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

1. Corresponde al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de empleo y de Seguridad Social, así como el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración.

2. Este Ministerio se estructura en los siguientes órganos superiores:

a) La Secretaría de Estado de Migraciones.

b) La Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Artículo 16. Ministerio de Economía y Empresa.

1. Corresponde al Ministerio de Economía y Empresa la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia económica y de reformas para la mejora de la competitividad, de desarrollo industrial, de telecomunicaciones y sociedad de la información, de

desarrollo de la Agenda Digital así como la política de apoyo a la empresa, y el resto de competencias y atribuciones que le confiere el ordenamiento jurídico.

2. Este Ministerio se estructura en los siguientes órganos superiores:

a) La Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

b) La Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital.

Artículo 17. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

1. Corresponde al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de salud, de planificación y asistencia sanitaria y de consumo, así como el ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado para asegurar a los ciudadanos el derecho a la protección de la salud.

2. Asimismo le corresponde a este ministerio la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de cohesión e inclusión social, de familia, de protección del menor y de atención a las personas dependientes o con discapacidad.

3. Este Ministerio dispone, como órgano superior, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales".

El RD 903/2018 desarrolla la estructura orgánica del MTMSS, configurado como el departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de relaciones laborales, de empleo y de Seguridad Social, así como del desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración.

Bajo la dirección de la persona titular del departamento, las funciones asignadas se desarrollan por medio de la Secretaría de Estado de Migraciones, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la Secretaría de Estado de Empleo, y la Subsecretaría de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Como órgano de asistencia inmediata a la persona titular, existe un gabinete, con rango de dirección general. Por su parte, el CES queda adscrito al nuevo ministerio.

A la Secretaría de Estado de Migraciones le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. De ella depende la Secretaría General de Inmigración y Emigración; y de esta, la Dirección General de Migraciones y la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria

A la Secretaría de Estado de la Seguridad Social le corresponden, entre otras funciones, las de dirección y tutela de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, adscritas al departamento, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros ministerios y a otras unidades del departamento. De ella dependen la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social. Están adscritos a la Secretaría el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

A la Secretaría de Estado de Empleo le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de relaciones laborales y de empleo. Bajo su dependencia se encuentran la Dirección General de Trabajo y la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas e, igualmente, la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Por medio de esta Secretaría, quedan adscritos al MTMSS el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas, el Consejo General de Formación Profesional, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Consejo de Fomento de la Economía Social y el Consejo del Trabajo Autónomo.

Por su parte, la Subsecretaría de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social ostenta la representación ordinaria del ministerio y la dirección de sus servicios comunes, así como el ejercicio de las atribuciones a las que se refiere el artículo 63 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Están adscritos a esta Subsecretaría, con las funciones que les atribuyen las disposiciones vigentes y sin perjuicio de su dependencia de los Ministerios de Justicia y de Hacienda, respectivamente, los siguientes órganos con nivel orgánico de subdirección general: la Abogacía del Estado y la Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado. También queda adscrito al MTMSS, por medio de esta Subsecretaría, el organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

A la Secretaría General Técnica le corresponde el ejercicio de las funciones que le atribuyen la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el artículo 65 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

La disposición adicional décima dispone que el Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo, O.A., M.P. pasa a denominarse Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, O.A., M.P.

3.1. Administración periférica

La Ley 40/2015 regula en sus artículos 69 y siguientes la organización territorial de la Administración general del Estado. Prevé la existencia de una Delegación del Gobierno en cada una de las comunidades autónomas, así como también la de un subdelegado en cada una de las comunidades autónomas pluriprovinciales.

Respecto a los servicios territoriales, se organizarán “atendiendo al mejor cumplimiento de sus fines”, en servicios integrados y no integrados en las delegaciones del Gobierno. Al respecto, el articulo 71 dispone lo siguiente:

"La organización de los servicios territoriales no integrados en las Delegaciones del Gobierno se establecerá mediante Real Decreto a propuesta conjunta del titular del Ministerio del que dependan y del titular del Ministerio que tenga atribuida la competencia para la racionalización, análisis y evaluación de las estructuras organizativas de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, cuando contemple unidades con nivel de Subdirección General o equivalentes, o por Orden conjunta cuando afecte a órganos inferiores.

3. Los servicios territoriales no integrados dependerán del órgano central competente sobre el sector de actividad en el que aquéllos operen, el cual les fijará los objetivos concretos de actuación y controlará su ejecución, así como el funcionamiento de los servicios.

4. Los servicios territoriales integrados dependerán del Delegado del Gobierno, o en su caso Subdelegado del Gobierno, a través de la Secretaría General, y actuarán de acuerdo con las instrucciones técnicas y criterios operativos establecidos por el Ministerio competente por razón de la materia".

3.2. Inspección de Trabajo

Hay dos normas de ámbito internacional –convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)– que se refieren a la inspección de trabajo, que han sido ratificadas por España y que son punto de referencia obligado para el estudio de esta materia. El número 81, de 1947, regula la inspección en la industria y el comercio. Según esta norma, los inspectores de trabajo tienen la obligación de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y también la obligación de facilitar información y asesoramiento a empresarios y trabajadores. Los inspectores de trabajo deben ser funcionarios públicos que disfruten de estabilidad laboral y que sean plenamente independientes en su actuación. Por su parte, el convenio número 129 se refiere a la inspección en la agricultura. Las funciones del inspector son idénticas a las enumeradas en el convenio anterior, que actuará sobre las empresas agrícolas que ocupen a trabajadores asalariados.

En el ámbito estatal tenemos que hacer referencia a la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de inspección de trabajo y Seguridad Social, y al Real decreto 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El título I regula el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que está constituido por el conjunto de principios legales, normas, órganos, personal y medios materiales, incluidos los informáticos, que contribuyen al adecuado cumplimiento de la misión que tiene encomendada, según lo establecido en la Ley. Se configura la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias, lo que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de derecho que consagra la Constitución española y con los Convenios número 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo. Tales normas son todas las relativas a materias laborales de prevención de

riesgos laborales, de seguridad social y protección social, colocación, empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo, economía social, emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo, así como tantas otras que atribuyan la vigilancia de su cumplimiento a la inspección de trabajo y Seguridad Social.

El título II trata sobre el funcionamiento del sistema, regulándose en el artículo 12 las funciones del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en su integridad, y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales, en los términos establecidos en la Ley. Son las de:

"1. De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos, en los siguientes ámbitos:

a) Sistema de relaciones laborales.

1.º Normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas.

2.º Normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores.

3.º Normas en materia de tutela y promoción de la igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el trabajo.

4.º Normas en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.

b) Prevención de riesgos laborales.

1.º Normas en materia de prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia.

2.º Ejercicio de las funciones de investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

c) Sistema de la Seguridad Social.

1.º Normas en materia de campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación de cuotas del Sistema de la Seguridad Social.

2.º Normas sobre obtención y disfrute de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, incluidas las prestaciones por desempleo y la prestación por cese de actividad, así como de los sistemas de mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social, además de cualesquiera modalidades de sistemas complementarios voluntarios establecidos por convenio colectivo.

3.º Normas sobre Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sobre otras formas de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como la inspección de la gestión y funcionamiento de las entidades y empresas que colaboran en la misma o en la gestión de otras prestaciones o ayudas de protección social, sin perjuicio del ejercicio de las funciones de dirección de la contabilidad y de control de la gestión económico-financiera atribuida a los órganos de control competentes en la materia.

4.º El ejercicio de la inspección de la Seguridad Social por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.2.d) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

5.º La realización de otras funciones de inspección en materia de Seguridad Social, en los términos establecidos en su normativa reguladora.

d) Empleo.

1.º Normas en materia de colocación y empleo.

2.º Control de la aplicación de las subvenciones, ayudas de fomento del empleo o cualesquiera establecidas en programas de apoyo a la creación de empleo o a la formación profesional para el empleo, de acuerdo con la normativa establecida al efecto, sin perjuicio del ejercicio del control financiero de las subvenciones por los órganos competentes en la materia.

3.º Normas en materia de formación profesional para el empleo, distintas de las señaladas en el número anterior, excepto cuando la normativa autonómica disponga otras fórmulas de inspección en la materia.

4.º Normas en materia de empresas de trabajo temporal y agencias de colocación.

e) Migraciones.

1.º Normas en materia de movimientos migratorios.

2.º Normas en materia de trabajo de extranjeros.

f) Cooperativas y otras fórmulas de economía social, así como a las condiciones de constitución de sociedades laborales, salvo que la respectiva legislación autonómica disponga lo contrario en su ámbito de aplicación.

g) Cualesquiera otros ámbitos cuya vigilancia se encomiende legalmente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

2. De asistencia técnica.

a) Dar información y asistencia técnica a las empresas con ocasión del ejercicio de la función inspectora, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, con objeto de facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones del orden social.

b) Proporcionar información y asistencia técnica a los trabajadores y a sus representantes; comunicarles los resultados y consecuencias de las actuaciones inspectoras cuando medie denuncia por parte de los mismos, en los términos del artículo 20.4; e indicarles las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos, cuando estos hayan sido afectados por incumplimientos empresariales comprobados en las actuaciones inspectoras.

c) Prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, y a las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando les sea solicitada.

d) Informar, asistir y colaborar con otros órganos de las Administraciones Públicas respecto a la aplicación de normas del orden social, o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas.

e) Emitir los informes que le recaben los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias inspectoras, cuando así lo establezca una norma legal.

3. De conciliación, mediación y arbitraje.

a) La conciliación y mediación en huelgas y otros conflictos cuando la misma sea aceptada por las partes.

b) El arbitraje en huelgas y otros conflictos laborales cuando las partes expresamente lo soliciten, así como en los supuestos legalmente establecidos.

La función de arbitraje por parte de la Inspección, sin perjuicio de las funciones técnicas de información y asesoramiento, si lo solicita cualquiera de las partes, será incompatible con el ejercicio simultáneo de la función inspectora por la misma persona que tenga atribuida dicha función sobre las empresas sometidas a su control y vigilancia".

El capítulo III regula las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyo ámbito se extiende a las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, a las comunidades de bienes u otras entidades sin personalidad jurídica, en cuanto sujetos obligados o responsables que sean del cumplimiento de las normas del orden social, y se ejerce en:

"a) Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando estén directamente regidos o gestionados por las Administraciones Públicas o por entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera de ellas, con sujeción, en este último caso, a lo previsto en la normativa que regula dicha actuación en las Administraciones Públicas.

b) Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se preste trabajo, incluidos los trenes, los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra para el servicio de aquéllos.

Los buques de pabellón español de la marina mercante y los buques de pabellón español de pesca, que se hallen en puertos del territorio español o en aguas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias para el servicio de estos que se hallen en tierra y en territorio español.

c) Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a los viajes de emigración e inmigración interior, sin perjuicio de lo establecido en la anterior letra a) como centros de trabajo.

d) Las entidades y empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.

e) Las entidades públicas o privadas que colaboren con las distintas Administraciones Públicas en materia de protección y promoción social.

f) Las sociedades cooperativas en relación a su constitución y funcionamiento y al cumplimiento de las normas del orden social en relación a sus socios trabajadores o socios de trabajo, y a las sociedades laborales en cuanto a su calificación como tales, sin perjuicio de lo que establezca la legislación aplicable a la materia.

2. No obstante lo anterior, los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones Públicas se regirán por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las materias no afectadas por la misma según lo que se establezca reglamentariamente".

El artículo 22 regula las medidas derivadas de la actividad inspectora. A tal efecto, los inspectores de trabajo y Seguridad Social, finalizada la actividad comprobatoria inspectora, podrán adoptar las siguientes medidas:

"1. Advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores o a sus representantes.

2. Requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden social o subsane las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales, incluso con su justificación ante el funcionario actuante.

3. Informar o proponer la sustitución de sanciones principales o accesorias, de acuerdo con lo establecido en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, así como en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

4. Requerir a las Administraciones Públicas por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud o seguridad del personal civil a su servicio.

5. Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción.

6. Efectuar requerimientos de pago por deudas a la Seguridad Social, así como iniciar expedientes liquidatorios por débitos a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta o bonificaciones indebidas, mediante la práctica de actas de liquidación.

7. Promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores, así como para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social adecuado, sin perjuicio del inicio del expediente liquidatorio a que se refiere el apartado anterior, si procediese.

8. Instar del correspondiente organismo la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales, si se constatase su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula.

9. Instar del órgano administrativo competente la declaración del recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por falta de medidas de seguridad y salud laboral.

10. Proponer recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en relación a empresas por su comportamiento en la prevención de riesgos y salud laborales, con sujeción a la normativa aplicable.

11. Iniciar el procedimiento para la correcta aplicación o para la devolución de cantidades indebidamente aplicadas en los casos de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

12. Ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.

13. Comunicar al organismo competente los incumplimientos que compruebe en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo, formación profesional para el empleo y promoción social, e iniciar el correspondiente expediente de devolución de ayudas y subvenciones cuando proceda.

14. Proponer a su superior jerárquico la formulación de comunicaciones y demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social en la forma prevista en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.

15. En los supuestos en que la actuación inspectora afecte a empresas establecidas en otros Estados Miembros de la Unión Europea y los hechos comprobados sean sancionables por el Estado miembro de origen de la empresa, estos hechos podrán ponerse en conocimiento de la autoridad competente del Estado Miembro de origen para que inicie el procedimiento sancionador, sin perjuicio de que pueda adoptar otras medidas que considere pertinentes.

16. Informar al órgano competente de los resultados de la investigación para la identificación de los distintos sujetos responsables por los incumplimientos de las normas a que se refiere el artículo 12.1, incluyendo los supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria, así como para el señalamiento de bienes para la efectividad de la vía ejecutiva.

17. Informar a los Servicios Públicos de Empleo a efectos del reconocimiento de acciones de orientación, capacitación y formación profesional para el empleo para los trabajadores en situación de trabajo no declarado, empleo irregular u otros incumplimientos detectados por la actividad inspectora, de acuerdo con la legislación aplicable.

18. Cuantas otras medidas se deriven de la legislación en vigor".

Uno de los contenidos más relevantes de la norma es el que hace referencia a las relaciones entre la Administración general del Estado y las comunidades autónomas. En el preámbulo se recuerda que han sido transferidas las competencias en materia de ITSS a las comunidades autónomas de Cataluña y el País Vasco y que, como consecuencia de ello, se hace necesario adaptar el modelo organizativo de la inspección "para compatibilizar la convivencia de los principios esenciales de unidad de función y concepción única e integral del Sistema con el desarrollo de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia", así como también se destaca que en los trabajos preparatorios de la Ley se contó con la participación de las autonomías, "en especial, para las cuestiones relativas a la definición del nuevo modelo compartido de inspección que la ley presenta, que lo es, por lo tanto, desde su misma concepción".

En el texto articulado encontramos numerosos preceptos que tienen en consideración la realidad autonómica de España y algunos que van dirigidos única y exclusivamente a las dos comunidades referenciadas. Sin ánimo de exhaus-

tividad, cabe destacar los siguientes: el apartado *h* del artículo 2, que recoge como un principio ordenador del sistema de la ITSS el de movilidad "entre las Administraciones Públicas" en los procesos de provisión de puestos de trabajo para los funcionarios de los cuerpos nacionales del sistema; el artículo 4, regulador del régimen jurídico de los funcionarios de los Cuerpos de la ITSS, que fija su dependencia funcional de la administración competente por razón de la materia objeto de inspección y "sin perjuicio de su dependencia orgánica de una u otra Administración", y prevé la participación de las comunidades autónomas (previsión también contemplada y desarrollada en el artículo 5, de especial interés por las modificaciones incorporadas en la tramitación parlamentaria) en las cuestiones relativas a "ingreso y selección, formación y perfeccionamiento, planificación de efectivos y puestos de trabajo, situaciones administrativas y régimen disciplinario(...)".

Más relevante aún es todo el título III, que trata sobre la organización del sistema (artículos 25 a 35), cuyo capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, regula la cooperación y participación de las administraciones públicas mediante convenios de cooperación y también mediante la presencia de ambas en el nuevo organismo autónomo estatal ITSS, más exactamente vía su participación en el consejo rector y del consejo general, con la existencia de una dirección territorial en cada autonomía, debiendo destacarse, a nuestro parecer, la mención contenida en el artículo 31, que regula la figura de su director, de atribuirle las funciones propias de la autoridad central de la ITSS "de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo" para que ejerza la representación del Sistema español ante instituciones y foros internacionales y europeos, en el bien entendido de que ello se llevará a cabo "sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas en la forma que se determine". La llamada cooperación autonómica es contemplada expresamente en el capítulo III, que dedica su artículo 34 a la autoridad autonómica de la ITSS, y el artículo 35 a la comisión operativa autonómica, remitiendo la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos consultivos existentes en las comunidades autónomas a lo que se prevea por estas (y aunque no existiera este precepto así, debería ser igualmente en razón de las competencias exclusivas autonómicas en materia de autoorganización de sus instituciones de gobierno).

Ahora bien, y más importante, después de esta larga referencia a la regulación normativa tendente a garantizar el buen funcionamiento del sistema y la presencia de las autonomías, cabe decir que esta Ley podrá tener especial interés para todas las comunidades autónomas, menos (parcialmente, eso sí, ya que también les afecta en cuestiones organizativas) para las que ya tienen transferidas las competencias, es decir, Cataluña y País Vasco. Para justificar esta tesis acudo en primer lugar a la disposición adicional tercera, ya citada con anterioridad (inalterada en la tramitación parlamentaria), que estipula que lo dispuesto en la ley "no supone modificación del régimen competencial establecido en los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas,

por lo que las disposiciones de la misma han de entenderse en cada caso conforme a lo dispuesto en los mismos". En segundo término, en la disposición adicional octava se regula, o más bien se reproduce buena parte del texto contenido en la normativa sobre traspasos de competencias a Cataluña y al País Vasco, la relación entre el Estado y las comunidades autónomas, justamente la dos citadas, "con funciones y servicios transferidos en materia de función pública inspectora". Que la Ley no está pensando en estas dos comunidades autónomas lo deja bien claro, a nuestro parecer, el apartado 1 de la citada disposición, al establecer que las comunidades autónomas con funciones y servicios traspasados en materia de función pública inspectora "participarán en el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los términos establecidos en esta ley, con respeto, en todo caso, al pleno ejercicio de sus competencias, por lo que no les será de aplicación lo dispuesto en los artículos 33 y 34 y mantendrán las facultades organizativas y directivas respecto de su propio personal conforme a lo establecido en la normativa vigente".

Conviene recordar, aunque sea de forma incidental, que el TC ya se pronunció sobre el posible traspaso de la ITSS a las autonomías en su Sentencia núm. 195/1996, de 28 de noviembre, concretamente en su fundamento jurídico núm. 16. En dicha sentencia se afirma:

> "Para resolver la cuestión planteada es preciso partir de que la Ley 8/1988 contempla a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social solamente desde la perspectiva del procedimiento sancionador, sin entrar a determinar, ni su naturaleza, ni sus funciones, toda vez que su objeto no fue el de delimitar las competencias estatales en materia de inspección, ni la adscripción orgánica o funcional de un determinado cuerpo de inspectores, sino la fijación del alcance y límites de la actividad inspectora en el procedimiento de declaración de infracciones e imposición de sanciones. De modo que las alusiones a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (única existente en la fecha de publicación de la Ley) no implican atribución de competencias, sino que tienen, exclusivamente, un valor instrumental, a efectos de determinación del procedimiento. E interpretada de ese modo, que el Abogado del Estado no excluye, la redacción originaria de la Ley 8/1988, por sí sola, no impide que la Comunidad actora se dote de su propio servicio de inspección, ni que, eventualmente, éste pueda actuar en el ámbito competencial que le corresponda. Cabe entender, en este sentido, que las referencias a la Inspección de Trabajo de la Ley 8/1988, al menos en su primera redacción que es la aquí relevante, se hacen a la configuración vigente en aquel momento de aquella Inspección, por lo que, en sí misma considerada, tal redacción originaria no podría obstaculizar eventuales modificaciones posteriores de dicha configuración ni impedir el ejercicio de las competencias autonómicas. Así entendidas, las referencias a las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contenida en los arts. 1.2, 11.3, 36.1, 42.1, 46.4, 47.1, 48, 49 y 52 no vulnera el orden constitucional de competencias".

Igualmente, hay que recordar la anterior Sentencia núm. 249/1988, de 20 de diciembre, en la que el TC ya ponía de manifiesto que la ITSS dentro de sus cometidos y funciones, "incluye materias que son competencia del Estado, y en tal caso los Inspectores actúan funcionalmente como Administración estatal, y materias que son competencias de las Comunidades Autónomas, y en tal caso actúan funcionalmente como administración autonómica".

4. Administración autonómica

En este apartado estudiaremos la estructura de la Administración autonómica y la participación institucional en las comunidades autónomas.

4.1. Estructura orgánica y funcional

La transformación de un Estado acusadamente centralista y centralizado en el denominado *Estado de las autonomías* fue uno de los cambios más importantes que tuvo lugar en España a partir de la reforma política y, más en concreto, de la promulgación del texto constitucional.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 149.1.7 CE, y tal como se explica en otro apartado de esta obra, el Estado se reserva la competencia exclusiva en materia de legislación laboral y permite su ejecución por parte de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias –en la actualidad, todas– sobre la materia. La atribución competencial se produce por la vía del artículo 151 CE del artículo 150.2 y del artículo 143, después de la reforma de los estatutos de autonomía (EA), que se promulgaron de acuerdo con este precepto en el desarrollo de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. Así pues, en la actualidad las administraciones de las comunidades autónomas son, en palabras de los profesores Alonso Olea y Casas Baamonde, las ejecutoras ordinarias de la legislación laboral del Estado en su territorio. En esta ejecución se incluye la normativa social comunitaria y la que proviene de la OIT, según la doctrina consolidada del TC que niega que el Estado tenga competencias específicas en este ámbito y que pueda modificar el marco constitucional de distribución competencial.

En el ámbito catalán, el artículo 170.1 de la LO 6/2006 atribuye a la Administración autonómica la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales. A continuación, listamos una larga serie de materias sobre las que se ejercerá esa competencia:

1) Las relaciones laborales y condiciones de trabajo.

2) Las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes. La Generalitat participa en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña.

3) Las cualificaciones profesionales en Cataluña.

4) La intermediación laboral, que incluye la regulación, la autorización y el control de las agencias de colocación con sede en Cataluña.

5) La negociación colectiva y el registro de los convenios colectivos de trabajo.

6) Los procedimientos de regulación de ocupación y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos entre centros de trabajo situados en Cataluña.

7) La prevención de riesgos laborales y la seguridad y la salud en el trabajo.

8) La potestad sancionadora de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias.

9) La determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña.

10) El control de legalidad y, si procede, el registro posterior de los convenios colectivos de trabajo de las empresas que ejercen su actividad exclusivamente en Cataluña.

11) Los instrumentos de conciliación, mediación y arbitraje laborales.

12) La elaboración del calendario de días festivos que debe regir en todo el territorio de Cataluña.

La estructura orgánica del actual Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias se encuentra regulada en el Decreto 289/2016, de 30 de agosto.

Bajo la dirección de la persona titular, se estructura en los órganos siguientes: la Secretaría General, la Secretaría de Asuntos Sociales y Familias, la Secretaría de Igualdad, Migraciones y Ciudadanía y la Dirección General de Protección Social. Quedan adscritos al Departamento el Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción, mediante la Secretaría de Asuntos Sociales y Familias; la Agencia Catalana de la Juventud y el Consejo Nacional de la Juventud, mediante la Dirección General de Juventud; la Agencia de Migraciones de Cataluña, mediante la Secretaría de Igualdad, Migraciones y Ciudadanía, en los términos previstos legalmente; y el Servicio Público de Empleo de Cataluña, el Consorcio de Formación Continua de Cataluña y el Consejo de Relaciones Laborales, mediante la Secretaría General. Por medio de la Secretaría General, el Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña se relaciona con el Gobierno mediante el Departamento.

A los efectos del contenido de este módulo, cabe reseñar que la Secretaría General tiene a su cargo las funciones correspondientes al ámbito sectorial de trabajo que le atribuye este decreto, así como todas las que le asigne la nor-

mativa vigente y las encomendadas por delegación de la persona titular del Departamento. Más concretamente, en el ámbito sectorial de trabajo, la Secretaría General tiene las funciones siguientes:

"a) Elaborar propuestas de directrices sobre las políticas laborales, inspección de trabajo y trabajo.

b) Planificar y dirigir las políticas en materia de relaciones laborales e inspección de trabajo, y hacer el seguimiento de la ejecución de las líneas de actuación en la materia.

c) Impulsar y promover iniciativas en materia de relaciones laborales y trabajo que sean de interés para la economía catalana.

d) Velar por la coordinación de las políticas y las acciones de los diferentes departamentos de la Generalidad en las materias propias del ámbito sectorial de trabajo.

e) Dirigir y coordinar las unidades orgánicas que dependen de ella, así como llevar a cabo la dirección estratégica del Servicio Público de Empleo de Cataluña.

f) Resolver sobre los recursos contra los actos y las resoluciones de los órganos jerárquicamente inferiores.

g) Planificar e impulsar programas específicos de igualdad de oportunidades en el trabajo como un elemento imprescindible para la calidad y la competitividad laborales.

h) Emitir las resoluciones para la homologación de entidades o programas en el marco de los programas para la igualdad de oportunidades en el trabajo.

i) Otras funciones que le asigne la normativa vigente o que el consejero o consejera le pueda delegar".

4.2. Participación institucional en las comunidades autónomas

En el ámbito de la participación institucional en sede autonómica hay que mencionar, de manera específica, los **Consejos de Relaciones Laborales** (CRL) y los **Consejos Económicos y Sociales** (CES), dado que ambos asumen funciones consultivas en materia sociolaboral que se convierten en un punto de encuentro para el debate entre las fuerzas sociales y, a veces, representantes gubernamentales y expertos independientes sobre las cuestiones de contenido social. Analizaremos el marco normativo vigente para estos organismos en las diferentes comunidades autónomas y explicaremos algunas de sus características más significativas.

Podemos hacer una distinción entre los CES constituidos antes y los constituidos después de la creación del CES estatal en junio de 1991. Los primeros se desarrollaron aprovechando las posibilidades constitucionales y estatutarias existentes en aquel momento sin esperar al desarrollo constitucional del artículo 131 de la CE (aunque después la creación del CES estatal no se haya basado en este precepto, sino en el artículo 105), y gran parte de estos no se crearon por una voluntad decidida de los poderes públicos para desarrollar los mandatos mencionados, sino por la presión de las organizaciones sindicales. Por su parte, los CES constituidos a partir de mediados de 1991 ya tienen un punto de referencia claro (cuál es el CES estatal), hecho que se percibe fácilmente cuando analizamos el contenido normativo de los diferentes textos legales.

Por consiguiente, se puede marcar una línea divisoria entre los CES anteriores a 1991 (el caso del País Vasco sería el más significativo) y los posteriores a la creación del CES estatal (Extremadura, Cantabria, Castilla-La Mancha, etc.).

Las instituciones de autogobierno de las comunidades autónomas son las instancias de participación institucional según la doctrina inicial del TC que aparece en la sentencia de 14 de mayo de 1982 sobre la constitucionalidad del CRL del País Vasco, que encuentran su fundamento jurídico en el artículo 148.1 de la CE, es decir, en la competencia otorgada exclusivamente a las comunidades autónomas para crear sus propias instituciones de autogobierno.

Los CES y CRL también encuentran otro título jurídico legitimador en distintos preceptos estatutarios que regulan las competencias de las comunidades autónomas en materias de planificación de la ordenación económica, de desarrollo económico o de creación de instituciones que tiendan a fomentar el pleno empleo. De esta manera, el marco estatutario indicado ayuda a formar las citadas instancias participativas tanto en calidad de órganos consultivos como en calidad de vías de participación de las fuerzas sociales en los asuntos socioeconómicos que les afectan.

Un fundamento indirecto que avala jurídicamente la constitución de los CES y CRL es el otorgamiento de competencias a las comunidades autónomas en materia laboral (por ejemplo, artículo 149.7, CE). Este precepto atribuye al Estado, en exclusiva, la competencia legisladora en materia laboral sin perjuicio de su ejecución por parte de las comunidades autónomas. A partir de la ley de 23 de diciembre de 1992 y de sus normas de desarrollo, la función ejecutiva se ha ido transfiriendo a prácticamente todas las comunidades autónomas, de manera que han obtenido la atribución competencial de ejecución de la legislación laboral.

El TC ha declarado que las comunidades autónomas pueden llevar a cabo la política laboral que deseen, siempre y cuando, obviamente, esté dentro de los márgenes legales de la CE y del EA respectivos y que las instancias de participación institucional puedan ser una vía adecuada para desarrollar esa política.

Según nuestra opinión, las comunidades autónomas pueden desarrollar "prácticas laborales autonómicas" que, además, se pueden tramitar por medio de las instancias de participación institucional y, mucho más, las comunidades autónomas significativas, como las del País Vasco o Cataluña, donde las fuerzas sociales están de acuerdo en potenciar esta práctica, incluso cuando discrepan sobre su contenido, y donde también es posible la misma existencia de un "marco autonómico de relaciones laborales".

Para acabar –y nos referimos ahora específicamente a los CES–, pueden encontrar gran parte de su razón de ser en la atribución a las comunidades autónomas de políticas de planificación económica regional en desarrollo y aplicación de los mandatos contenidos en los artículos 148.1.13 y 149.1.13 de la CE.

La referencia a la planificación económica está incluida expresamente en las normas constitucionales y estatutarias, así como en los textos de algunos CES. Los CES y CRL se configuran mayoritariamente como organismos de derecho público y están dotados de capacidad plena y personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines. Los primeros quedan definidos como organismos consultivos de las comunidades autónomas en materia socioeconómica; y los segundos, en materia laboral. Si no existe el segundo, en la práctica el CES ejerce ambas funciones. La lectura de las normas reguladoras de los CES autonómicos nos lleva a la conclusión de que el concepto de actividad socioeconómica es muy amplio y abarca todos los ámbitos de participación a los que la economía y el tema social pueden llegar en la vida cotidiana. El examen de estas normas y las de los CRL permite afirmar que las referencias a las políticas laborales se hacen pensando, básicamente, en las políticas de ocupación, es decir, en cuestiones vinculadas a la creación de ocupación y adopción de medidas contra el desempleo.

Las instancias de participación institucional se caracterizan por ser órganos consultivos en los que participan representantes de las fuerzas empresariales y sindicales de los propios gobiernos autonómicos y, a veces, de otros intereses corporativos, como las cámaras agrarias o los colegios profesionales -por mencionar solo dos ejemplos significativos-, además de reconocidos expertos en materia socioeconómica. Los CES y los CRL pretenden dar una respuesta, al menos en cuanto a los datos formales, al mandato que aparece en el artículo 9.2 de la CE, inspirado en gran medida en el artículo 3.2 de la Constitución italiana de 1948, recogido también en las normas estatutarias autonómicas. Los poderes públicos deberían potenciar las medidas que tienden a conseguir la participación real de los individuos y de los grupos sociales en todos los ámbitos de la vida económica y social.

Los CES y los CRL tienen autonomía funcional y autonomía financiera para el desarrollo de su actividad: autonomía funcional por lo que respecta a la existencia de la personalidad jurídica propia que el Consejo les otorga, así como porque tiene relación con el régimen de incompatibilidades que se establezca para participar en las instancias.

La autonomía financiera se predica jurídicamente en la medida en que cada CES o CRL elabora su propuesta de presupuesto anual que hay que presentar al Gobierno autonómico para que lo apruebe dentro de la Ley de presupuestos. En la mayor parte de las normas estudiadas se indica que habrá que acompañar cualquier modificación de la propuesta de presupuesto de la explicación

justificativa correspondiente; en algunos supuestos también se indica que procederá un nuevo informe de la instancia de participación institucional que valorará si esta propuesta de modificación procede o no, según su opinión.

Sobre la estructura de la composición de los CES y los CRL, es preciso indicar de entrada que no hay un único modelo, sino varios. En primer lugar, y con carácter minoritario para algún CES, solo encontramos la representación sindical y la empresarial, juntamente con la presencia de un presidente y vicepresidente designados por los órganos de gobierno de la comunidad autónoma.

En segundo lugar, nos encontramos con la presencia de un modelo tripartito en el que participan representantes sindicales, empresariales y, o bien representantes de la misma Administración o de otros grupos sectoriales o personas de reconocido prestigio en materia socioeconómica, o bien una mezcla de todos estos colectivos.

Las representaciones sindicales y empresariales son designadas por los sindicatos y patronales más representativos, aunque, por lo que respecta a los primeros, algunas de las últimas normas han adoptado la doctrina del TC con respecto a la utilización del criterio de proporcionalidad y no estrictamente el de más representatividad.

Junto con la representación sindical y empresarial que defienden sus intereses legítimos, el tercer grupo suele estar formado por representantes de organizaciones corporativas, por expertos designados por los órganos de gobierno de la comunidad autónoma, normalmente a propuesta de los integrantes de los otros dos grupos o después de haber escuchado su opinión, o bien por representantes directamente designados por la Administración.

En cualquier caso, la presencia sindical y empresarial es mayoritaria con respecto a las representaciones de los intereses presentes en el tercer grupo, dado que básicamente lo que se discute y se debate tanto en los CES como en los CRL son cuestiones que afectan al núcleo duro de la actividad sindical y empresarial, núcleo que, obviamente, no se reduce al ámbito de la empresa, sino que abarca todo el conjunto de la actividad socioeconómica.

En cuanto a la designación de los integrantes de los CES o CEL, las organizaciones de representación de los intereses (sindicales, empresariales, estrictamente corporativas) son las que formulan sus propuestas para que los órganos de gobierno de la comunidad autónoma las acojan. La duración del mandato es de cuatro años y las personas designadas representan, institucionalmente, a una organización u otra, por lo que pueden cesar en sus funciones cuando la organización a la que pertenezcan pierda la calidad representativa que le permitía participar en el CES o CRL, y también cuando la organización de la que forme parte lo destituya porque entiende que no cumple su tarea de forma adecuada. En cuanto a la elección del presidente, caben dos posibilidades:

que sea nombrado al margen de la composición de las representaciones de los intereses, o bien que sea designado de entre los miembros del Consejo y por ellos.

En muchas ocasiones algunas normas hacen referencia a los expertos de una manera poco concreta, pero en otras sí que lo hacen refiriéndose a personas de prestigio reconocido y con experiencia en el ámbito social o económico. La mayor parte de los expertos que participan en las instancias de participación institucional provienen, o bien del ámbito universitario, o bien de ámbitos profesionales jurídicos, sociales y económicos que tienen una estrecha relación en su actividad cotidiana con las fuerzas empresariales y sindicales.

En cuanto a las funciones y competencias de los CES y CRL, con carácter general, podemos afirmar que son bastante similares a las del CES estatal. Por lo tanto, insistimos en que tienen carácter de órganos consultivos de los diferentes poderes públicos de las administraciones autonómicas. Esta tarea primordial va acompañada, en un lugar secundario, de cuestiones de orden normativo interno, así como de la elaboración de su reglamento de funcionamiento, en el que se definen claramente las diferentes funciones explicitadas de forma más genérica en la ley o decreto de creación del CES o CRL.

Al tratarse de órganos consultivos, los informes que tienen que emitir, en ocasiones preceptivos y, a veces, por solicitud expresa de la Administración autonómica o por voluntad propia, no son jurídicamente vinculantes y, por consiguiente, se tendrán en consideración. Así lo demuestra la experiencia práctica, de acuerdo con el rigor de las propuestas formuladas y con el grado del acuerdo al que han llegado los diferentes integrantes del Consejo.

Es difícil delimitar con exactitud qué hay que entender por materia económica y materia social, si bien podemos decir que la interpretación amplia de las dos ha mejorado en la práctica. De este modo, los CES o CRL, según su ámbito respectivo de competencias, emiten informes sobre todos los proyectos normativos en los que hay un mínimo de parcela de presencia económica o de contenido social, con una excepción importante: cuando afecta a la actuación de estas instancias ante el anteproyecto de los presupuestos generales de la comunidad autónoma.

Los CES participan, básicamente, en la planificación de la actividad económica del sector público, función que, por otra parte, adquiere una importancia especial en las comunidades autónomas que disponen de un gran sector público empresarial.

Ni el CES estatal es una tercera cámara ni los CES o CRL autonómicos son una segunda cámara que invade funciones asignadas constitucional y estatutariamente a las cámaras legisladoras, y, por lo tanto, se separan claramente de algunas experiencias de consejos en regímenes políticos corporativos y dictatoriales en la Europa de la etapa anterior a la Segunda Guerra Mundial. Nues-

tra intención al exponer esto con tanta claridad también era señalar que las citadas instancias, con una incidencia relevante de las fuerzas sindicales y empresariales, contribuyen a la potenciación de una determinada política económica y social y dan apoyo a las actuaciones de las cámaras legisladoras para que hagan las leyes en el ámbito de sus competencias respectivas en materia económica y social.

En el ámbito autonómico de Cataluña, debe hacerse mención expresa del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña,

El CTESC es un órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno en materias socioeconómicas, laborales y ocupacionales. Se configura como un ente de derecho público con personalidad jurídica propia y queda adscrito al departamento competente en materia de trabajo. Está compuesto por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y también de otras organizaciones, entidades e instituciones de relevancia económica y social (incluyendo en el tercer grupo la presencia de seis personas expertas y de reconocido prestigio).

Hay, además, otras dos cuestiones relevantes de la nueva normativa que nos interesa destacar: de una parte, la obligación que se establece de escuchar a organizaciones empresariales y sindicales representativas de un sector productivo o laboral específico (por superar el 10 % de delegados o acreditar debidamente la representatividad empresarial) cuando la comisión de trabajo que actúe deba discutir sobre cuestiones que afecten a tales sectores; de otra, que las entidades y organizaciones presentes en el Consejo deben respetar el criterio de paridad entre hombres y mujeres en la propuesta que hagan para el nombramiento de sus representantes.

También es importante destacar la creación del Consejo de Relaciones Laborales de Cataluña, por la Ley 1/2007, de 5 de junio, órgano de participación institucional, de diálogo y de concertación social en materia de relaciones laborales entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Cataluña y la Administración de la Generalidad, al que se le adjudican las siguientes funciones:

"a) Impulsar el diálogo entre las organizaciones sindicales y empresariales y entre estas y la Administración de la Generalidad en materia de relaciones laborales, especialmente en lo que se refiere a la mejora y la racionalización de la negociación colectiva, la contratación laboral, la contratación y la subcontratación de obras y servicios, la igualdad y la no discriminación, la seguridad y la salud laboral, y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante la racionalización de las instancias de diálogo social existentes, para hacer efectivo el espacio catalán de relaciones laborales.

b) Garantizar y hacer efectiva la participación institucional en el control y el seguimiento de las materias de relaciones laborales.

c) Conocer las líneas estratégicas de actuación en materia de relaciones laborales que el departamento competente en esta materia debe presentarle anualmente y formular propuestas de actuación en materia de relaciones laborales para promover acuerdos entre las partes.

d) Ser consultado sobre los programas de actuación inspectora en Cataluña y recibir información sobre el seguimiento de dichos programas.

e) Fomentar y mejorar los distintos elementos que intervienen en la negociación colectiva en Cataluña, con el objetivo de impulsarla, orientarla y atender situaciones y circunstancias generales o particulares que puedan requerir atención y solución. Esta función incluye varias actuaciones que deben ser aglutinadas y llevadas a cabo por la Comisión de Convenios Colectivos, como órgano especializado del Consejo".

Actividades

1. ¿Qué criterio hay para que la Administración laboral o la jurisdicción social conozca de conflictos laborales?

2. ¿Cuáles son las funciones que asume la Inspección de Trabajo y Seguridad Social?

3. ¿Cómo se distribuye la competencia sancionadora entre la Administración general del

Estado y las administraciones autonómicas?

4. Definid qué se entiende por participación institucional.

5. Definid qué es un procedimiento administrativo común y un procedimiento administrativo especial.

Ejercicios de autoevaluación

1. La resolución de un expediente de regulación de empleo corresponde

a) a la propia empresa.
b) a la autoridad judicial laboral.
c) a la autoridad administrativa laboral y posible recurso posterior ante la jurisdicción social.
d) a la autoridad administrativa laboral y posible recurso posterior ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

2. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social

a) puede sancionar directamente a los infractores de normas laborales.
b) puede proponer sanción a la autoridad administrativa estatal.
c) puede proponer sanción a la autoridad administrativa autonómica.
d) puede proponer sanción a la autoridad administrativa competente en razón de la materia.

3. La Administración laboral de las comunidades autónomas

a) es idéntica a la de la Administración general.
b) es idéntica en todas las comunidades autónomas.
c) se estructura de acuerdo con decisiones propias de cada comunidad y con las competencias asumidas.
d) No hay ninguna Administración autonómica parecida.

4. Los Consejos de Relaciones Laborales

a) conocen cuestiones laborales.
b) están constituidos en todas las comunidades autónomas.
c) suplen los Consejos Económicos y Sociales cuando no los hay.
d) están integrados únicamente por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales.

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1. a

2. d

3. c

4. a

Glosario

administración laboral *f* Conjunto de servicios de las administraciones públicas competentes en las cuestiones sociales y laborales.

consejería de trabajo autonómica *f* Dentro de la estructura de la Administración de cada comunidad autónoma, órgano responsable de dirigir, gestionar y diseñar la política laboral por lo que respecta a las materias sobre las que haya asumido competencia.

inspección de trabajo y seguridad social *f* Cuerpo superior de funcionarios encargados del cumplimiento adecuado de la normativa laboral.

ministerio de trabajo *m* Dentro de la estructura de la Administración general del Estado, órgano responsable de dirigir, gestionar y diseñar la política laboral.

participación institucional *f* Presencia de las organizaciones sociales en órganos o instituciones de relevancia pública y en los que se discuten cuestiones de contenido laboral y socioeconómico.

Bibliografía

Aguilera Izquierdo, R. (1998). *El Consejo Económico y Social nacional, los Consejos Económicos y Sociales y los Consejos de Relaciones Laborales*Revista Española de Derecho del Trabajo (núm. 90).

Blasco Pellicer, A. (1997). *El procedimiento administrativo sancionador en el orden social*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Esteban Legarreta, R.; Pérez Amorós, F. (2005). *El marc català de relacions laborals i de la protecció social*. Barcelona: Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya.

García Murcia, J. (2016). *La inspección de Trabajo regulación española y perspectiva internacional*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

González Biedma, E. (1999). *La Inspección de Trabajo*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

Pérez Amorós, E. (1991). *El Consejo Económico y Social*. Barcelona: IEL de la UB.

VI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (1989). La intervención administrativa y jurisdiccional en las relaciones colectivas de trabajo". Córdoba.

Varios autores (2011). *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías (XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)*. Valencia: Tirant lo Blanch.